

2019-01-31

Till: Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Sveriges Arbetares Centralorganisation

Yttrande över Ds 2018:40 Fredsplikt på arbetsplatser där det finns kollektivavtal och vid rättstvister (Dnr. A2018/01812/ARM)

Sammanfattning

Sveriges Arbetares Centralorganisation (SAC) menar att den svenska modellen, det vill säga den dominerande ordningen på arbetsmarknaden, ger uttryck för ett givet styrkeförhållande mellan arbetsgivar- och arbetstagersidan.

Reglerna om föreningsrätt, förhandlingsrätt och konflikträtt, för att nämna några, möjliggör på olika sätt för arbetstagerarna att genom sina fackliga organisationer skapa paritet i förhållande till arbetsgivarna.

Följaktligen upprätthåller den svenska modellen styrkeförhållandet mellan sidorna. Förändringar i modellens regelverk medför därför också förändringar i detta styrkeförhållande.

Lagförslaget som presenteras i promemorian innehåller inga som helst fördelar för arbetstagersidan. Inskränkningarna i konflikträtten gynnar endast arbetsgiversidan och kommer oundvikligen att försvaga arbetstagerarnas ställning på flera sätt, vilket redogörs för nedan.

Sådan förskjutning av styrkeförhållandet på arbetsmarknaden är obefogad. Sveriges Arbetares Centralorganisation vill därför att lagförslaget avvisas i sin helhet.

Angående syftet med lagförslaget

I promemorian redogörs inte för de problem som lagförslaget ska åtgärda. SAC menar att lagförslaget inte är grundat på ett faktiskt existerande problem på svensk arbetsmarknad. I själva verket är förekomsten av stridsåtgärder, lovliga såväl som olovliga, marginell.

Att det finns arbetsplatser där arbetstagerare har valt att ansluta sig till andra fackliga organisationer än de som har slutit kollektivavtal ska inte betraktas som ett problem, men snarare som ett uttryck för föreningsfrihet och arbetstagerares demokratiska rätt att välja facklig tillhörighet.

På sådana arbetsplatser där löntagare är med i alternativa fackföreningar, brukar arbetsgivarna på olika sätt komma överens med de icke kollektivavtalslutande fackföreningarna. Det är rimligt att även medlemmar i fackföreningar som inte har kollektivavtal får sina intressen tillgodosedda. Det är ovanligt att stridsåtgärder utförs, och när så sker, så kan arbetsgivare möta dessa med egna konfliktåtgärder.

Det är klart att konflikten mellan APM Terminals och Hamnarbetarförbundets avdelning 4 i containerhamnen i Göteborg har angivits som grund för promemorians lagförslag. I det fallet beror konflikten på att arbetsgivaren valt att inte teckna kollektivavtal med den fackförening som organiserar majoriteten av arbetstagarna, nämligen Hamnarbetarförbundet. Konflikts enklaste lösning vore därför ett kollektivavtal mellan arbetsgivaren och majoritetsorganisationen. Detta är en lösning som arbetsgivaren har förkastat.

Om promemorians syfte är att komma till rätta med konflikten liknande den i Göteborgs hamn genom tillägg i medbestämmandelagen (MBL), så vore det mer ändamålsenligt att istället införa en regel om att arbetsgivaren, i den mån denne vill teckna kollektivavtal överhuvudtaget, måste teckna detta med den fackförening som organiserar flest arbetstagare på arbetsplatsen i berörd yrkeskategori.

Detta skulle självklart vara ett stort ingrepp i avtalsfriheten, men inte större än promemorians förslag som i realiteten ger en majoritetsfackförening utan kollektivavtal alternativet att aldrig vidta stridsåtgärder, eller att vidta stridsåtgärder för att därefter skriva på ett kollektivavtal som inte skulle ge något reellt inflytande på arbetsplatsen.

En ny ordning på arbetsmarknaden

Enligt promemorians avsnitt 5.2 bör rätten att vidta stridsåtgärder mot en arbetsgivare som redan är bunden av kollektivavtal begränsas. Det är SAC:s mening att konflikträtten mot avtalsbundna arbetsgivare ska lämnas oförändrad. Skälen för detta är som följer.

Incitamenten för kollektivavtal

Enligt promemorian riskerar incitamenten för att teckna kollektivavtal att minska eftersom arbetsgivare inte kan vara helt fredade från stridsåtgärder trots att de skrivit kollektivavtal. Detta framhävs som problematiskt eftersom hög täckningsgrad anges vara en hörnsten i den svenska modellen.

SAC anser att ett sådant resonemang haltar av flera anledningar. För det första slutar inte arbetsgivare att teckna kollektivavtal om dagens ordning med fri stridsrätt får vara kvar. Arbetsgivares incitament för att teckna kollektivavtal är med största sannolikhet att själva avtalet i sig är gynnsamt, alternativt att följderna av att inte teckna avtal blir negativa, oavsett hur andra fackföreningar agerar.

För det andra är inte täckningsgraden ett självändamål. En fortsatt hög täckningsgrad på svensk arbetsmarknad har inte något värde om de faktiska villkoren

i kollektivavtalen urholkas genom att stridsrätten för andra fackföreningar utan kollektivavtal inskränks och detta öppnar för gula fackföreningar.

För det tredje utgör dagens ordning ett starkt incitament för arbetsgivare att teckna kollektivavtal med den organisation som organiserar majoriteten av arbetstagarna. Detta är i sig en hörnsten för att motverka gula fackföreningar, lönedumpning och avtalsshopping, vilket diskuteras vidare nedan.

Gula fackföreningar och lönedumpning

Rätten att vidta stridsåtgärder mot redan avtalsbundna arbetsgivare ska enligt promemorians förslag begränsas. Eftersom förslaget, betraktat i sin helhet, innebär att en arbetsgivare mycket lättare kan uppnå fredsplikt utan att teckna kollektivavtal med den arbetstagarorganisation som organiserar majoriteten av arbetsstyrkan, skapas ett incitament för företag att ingå i avtal med andra fackföreningar för att på så sätt freda sig mot stridsåtgärder. Detta kan förmodas ge upphov till fackföreningar som erbjuder kollektivavtal med billiga arbets- och lönevillkor och mindre inblandning i företagets verksamhet.

Sådana så kallat gula fackföreningar är lyckligtvis sällsynta i Sverige, och har tack vare den hittillsvarande regleringen med mer eller mindre fri stridsrätt utanför kollektivavtalsförhållanden, aldrig fått något större genomslag på arbetsmarknaden. Men med lagförslaget skulle ett kollektivavtal med en gul fackförening i många situationer förhindra, eller i vart fall försvåra för den fackförening som organiserar majoriteten av de anställda att ta strid för sina medlemmar. Och eftersom hotet om stridsåtgärder därmed minskar drastiskt blir det enklare för arbetsgivare att genom gula avtalskonstellationer tillämpa löne- och anställningsvillkor som är väsentligt sämre än de som upprätthålls i de normalt förekommande centrala kollektivavtalen.

Avtalsshopping

I promemorians avsnitt 5.2.4 föreslås att det blir förbjudet att vidta stridsåtgärder mot en arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal om kraven avser vilken rättslig verkan som kollektivavtalet mellan parterna kommer att få.

Det är SAC:s mening att denna del av lagförslaget medför några av de mer allvarliga konsekvenserna, nämligen att det försvagar arbetstagersidans möjlighet att hindra arbetsgivare från att välja billigare kollektivavtal.

I det uppmärksammade Figeholmsmålet (AD 2015 nr 110) lyckades Pappersindustriarbetareförbundet (Pappers) genom stridsåtgärder förhindra att ABB bytte till Metallindustriarbetareförbundets (numera IF Metall) Teknikavtal. Pappers krävde att deras kollektivavtal skulle tillämpas på dess medlemmar som utgjorde majoriteten av arbetsstyrkan.

En liknande situation uppstod när Sektor Alarm försökte byta avtal, vilket hindrades genom stridsåtgärder av Elektrikerförbundet som organiserade personalen i fråga (AD 2017 nr 32).

Ett förbud mot stridsåtgärder med krav på vilken rättslig verkan som kollektivavtalet kommer att få hade avsevärt försvårat för arbetstagersidan i de två ex-

empen att effektivt motverka att arbetsgivaren tecknar kollektivavtal med en annan part än den som organiserar majoriteten av arbetsstyrkan.

Därmed skapas också ett incitament för arbetsgivare att se sig om efter andra kollektivavtal eftersom hotet om stridsåtgärder från fackföreningen som organiserar personalen minskar drastiskt. Promemorians förslag riskerar därför att öka förekomsten av så kallad avtalsshopping.

Angående bedömningen av stridsåtgärdernas ändamål

I promemorians avsnitt 4 återges förslaget som LO, TCO, Saco och Svenskt Näringsliv överlämnade till Arbetsmarknadsdepartementet den 10 juli 2018. Lagförslaget som redovisas i promemorian utgår från parternas förslag. Enligt avsnitt 5.2.2 ska en stridsåtgärd som riktas mot en redan avtalsbunden arbetsgivare ha till ändamål att teckna kollektivavtal som innebär fredsplikt. Hur ändamålet bakom stridsåtgärderna ska bedömas i praktiken ska enligt promemorian utgå från parternas förslag. Det är SAC:s mening att parternas bedömningsgrunder ska lämnas utan hänsyn. Skälen för detta är följande.

En ny proportionalitetsprincip

Ändamålet med stridsåtgärden måste enligt promemorians förslag vara att teckna kollektivavtal som medför fredsplikt. Här innehåller parternas förslag en anmärkningsvärd utläggning om hur Arbetsdomstolen ska avgöra huruvida stridsåtgärden har ett sådant syfte eller inte. Bland annat ska domstolen beakta hur arbetstagarorganisationen brukar agera, eller med andra ord huruvida organisationen vanligtvis tecknar kollektivavtal som medför fredsplikt. Därtill ska de framförda kravens avvikelser från vad som är normalt på arbetsmarknaden beaktas.

Det är uppenbart en sådan ordning riskerar att leda till oändliga fredspliktsinvändningar från arbetsgiversidan. I praktiken innebär denna del av lagförslaget att en proportionalitetsprincip införs vilket också är att betrakta som ett oacceptabelt ingrepp i partsautonomin och avtalsfriheten.

Föreningsrätten och rätten till avvikande kollektivavtal

Risken är också att endast stridsåtgärder för att kräva kollektivavtal liknande dem som tecknas av de etablerade parterna på arbetsmarknaden godkänns. Detta skulle innebära att alternativa avtalslösningar trängs undan, varmed också arbetstagarorganisationer som har andra utgångspunkter och värderingar än LO, TCO och SACO förhindras.

Fackföreningarna inom SAC har exempelvis, i likhet med Hamnarbetarförbundet, en radikalt annorlunda syn på föreningsdemokrati och medlemsinflytande. I SAC har medlemmarna betydligt större möjlighet att direkt påverka den fackliga verksamheten. Det lokala självbestämmandet betonas och varje arbetsplatsklubb (driftsektion) i SAC har betydande autonomi att själva besluta om fristående, lokala kollektivavtal och stridsåtgärder.

Bestämmelser liknande den i § 12 mom. 2 i LO:s stadgar som kräver att medlemsorganisationernas förbundsstyrelser slutligt beslutar om att stridsåtgärder

och antagande och förkastande av kollektivavtal är främmande för SAC där medlemmarna fattar beslut genom direkta omröstningar och referendum.

Sådana demokratiska värderingar skulle rimligtvis få genomslag i SAC:s eventuella krav på kollektivavtal, men skulle riskera att betraktas som avvikande i förhållande till andra etablerade kollektivavtal. Eftersom SAC inte gärna kan krävas ge upp sin syn på medlemsdemokrati skulle organisationen tvingas anpassa sina krav i en sådan utsträckning att lagförslaget måste betraktas som en allvarlig inskränkning av föreningsfriheten.

Andra krav som ger uttryck för SAC:s grundläggande värderingar skulle också riskera att betraktas som avvikande, exempelvis krav på representation i företaget för kvinnor, rasifierade¹ personer och HBTQ-personer. Utrymmet för fackliga alternativ utanför de etablerade centralorganisationerna kringskärs kraftigt med den föreslagna lagstiftningen.

Det är också djupt problematiskt att SAC:s tradition att inte teckna kollektivavtal riskerar att ligga dess organisationer till last genom att hänsyn enligt parternas förslag ska tas till den berörda organisationens tidigare agerande. Det framstår som orimligt att en fackförening inte ska kunna ändra sin strategiska hållning i förhållande till exempelvis kollektivavtal.

Individuella rättstvister

Enligt promemorians avsnitt 5.3 ska det inte vara tillåtet att vidta stridsåtgärder i pågående individuella rättstvister. Det är SAC:s mening att konflikträtten i rättstvister ska lämnas oförändrad. Skälen för detta är följande.

Stridsåtgärder i rättstvister utgör många gånger det enda verkningsfulla medlet mot oseriösa arbetsgivare som verkar i arbetsmarknadens utkanter. Detta skäl utvecklas nedan under rubriken *I vilken utsträckning drabbas informella yrkesgrupper som domineras av rasifierade arbetare*.

Gränsdragningen mellan individuella och fackliga eller kollektiva rättstvister är vag och oklar. Detta gör att det inte går att förutse vilka konsekvenser inskränningen kommer att få. Detta skäl utvecklas i följande avsnitt samt i avsnittet *Gränsdragningen mellan individuella och kollektiva rättstvister* nedan.

Den fria stridsrätten som hittills även har omfattat stridsåtgärder i rättstvister har utgjort en hörnsten i den svenska modellen. Varje inskränkning i denna stridsrätt kommer att inverka negativt på arbetstagarsidans möjlighet att hävda sig gentemot arbetsgivarsidan. Detta skäl utvecklas nedan under rubriken *Den fria stridsrättens betydelse för den svenska modellen*.

Sveriges internationella åtaganden

Enligt promemorians avsnitt 5.2.7 och 5.3.3 är lagförslaget förenligt med Sveriges internationella åtaganden. Det är SAC:s mening att lagförslaget, tvärtom, står i strid med internationella konventioner. Skälen för detta är följande.

¹ För en utförlig definition av begreppet rasifierad, se <https://www.genus.se/ord/rasifiering/>.

Först ska understrykas att skyddet för föreningsfriheten enligt artikel 11 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR) innefattar både rätten att vidta stridsåtgärder och rätten till kollektiva förhandlingar.

Även om promemorians förslag tillåter stridsåtgärder i syfte att kräva kollektivavtal, vore det ett brott mot Sveriges internationella åtagande om det endast är en viss sorts kollektivavtal som kan tas strid för. Det omöjliggör för fristående fackföreningar att föra fram alternativa kollektivavtal, varmed deras föreningsfrihet inskränks.

Promemorians förslag innebär att en ny rättslig gränsdragning införs i svensk rätt mellan individuella och fackliga rättstvister. Eftersom kommentarerna till förslaget är ytterst vaga beträffande gränsdragningen finns risk att rättsutvecklingen kommer innebära att även fackliga rättstvister inskränks, vilket likaledes vore ett brott mot Sveriges internationella åtaganden.

Konsekvenser av promemorians förslag

Den fria stridsrättens betydelse för den svenska modellen

Enligt promemorians avsnitt 7.3 kommer lagförslaget inte att leda till några försämringar i den svenska modellen som drabbar arbetstagare eller fackliga organisationer. Det är SAC:s mening att lagförslaget kommer att medföra drastiska förändringar i ordningen på arbetsmarknaden som i huvudsak kommer att missgynna arbetstagar sidan. Skälen för detta är följande.

Som nämndes i inledningen anser SAC att den Svenska modellens regelverk uttrycker ett givet styrkeförhållande mellan parterna på arbetsmarknaden. Genom att ändra regelverket till arbetsgivarsidans fördel kommer en betydande maktförskjutning att ske. Det är främst genom att den fria stridsrätten kraftigt inskränks som maktförskjutningen möjliggörs. Därför är det av vikt att diskutera den fria stridsrättens betydelse för den svenska modellen.

SAC tillbakavisar bilden som tecknas i promemorian av möjligheten att vidta stridsåtgärder mot en avtalsbunden arbetsgivare som ett problem på arbetsmarknaden. Den fria stridsrätten är ingalunda någon anomali eller avart i en annars harmonisk arbetsmarknadsmodell. I själva verket utgör fri stridsrätt tillsammans med hög organiseringsgrad en garant för att upprätthålla styrkeförhållandet mellan arbetstagar- och arbetsgivarsidan på arbetsmarknaden. Det är nämligen den fria stridsrätten som skapar påtryckning för arbetsgivare att teckna kollektivavtal med den arbetstagarorganisation som organiserar majoriteten av de anställda på arbetsplatsen.

Med den föreslagna begränsningen av den fria stridsrätten skapas istället ett incitament för arbetsgivare att teckna billigare kollektivavtal med andra fackliga organisationer än den som organiserar majoriteten av de anställda. Kollektivavtalet riskerar därmed att förvandlas till ett verktyg för arbetsgivare att dumpa löne- och anställningsvillkor samt att värja sig mot den fackförening som faktiskt organiserar de anställda på arbetsplatsen.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Enligt promemorians avsnitt 7.5 kommer lagförslaget endast medföra positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Det är SAC:s mening att lagförslaget riskerar att orsaka negativa samhällsekonomiska konsekvenser. Skälen för detta är följande.

Sverige har i många branscher en generellt hög standard avseende löner och anställningsvillkor. Denna nivå upprätthålls i stor utsträckning av kollektivavtalens höga täckningsgrad, den fria stridsrätten och en hög anslutningsgrad. En sådan hög standard skapar ett positivt strukturellt tryck på svenska företag att utvecklas eftersom de måste bygga sin konkurrenskraft och framgång på kompetens och innovationer, snarare än på hård exploatering av billig arbetskraft.

Om avtalsshopping och gula fackföreningar blir vanligare på arbetsmarknaden riskerar lågproduktiva och tekniskt outvecklade företag att gynnas genom att de tillåts ägna sig åt löne- och avtalsdumping.

Större konsekvenser för kvinnodominerade yrken

I promemorian påstås i avsnitt 7.8, med hänvisning till Medlingsinstitutets (MI) rapport *Förekomsten av konflikter på arbetsmarknaden i situationer där arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal*, att förslaget om stridsåtgärder mot redan avtalsbundna arbetsgivare främst påverkar mansdominerade yrken och därför i mindre utsträckning drabbar kvinnor.

Medlingsinstitutets rapport säger emellertid tvärtom, att

”[f]lest ärenden med denna typ av konflikter under den undersökta perioden finns i städbranschen (drygt 50) och därefter i fallande ordning: hotell- och restaurangbranschen (cirka 45), hamnarbete (cirka 35), byggbranschen (drygt 30), handel (knappt 30) samt industri (drygt 20).” (MI:s rapport s. 31.)

Städbranschen och hotell- och restaurangbranschen är, som bekant, kvinnodominerade branscher. Det är SAC:s mening att slutsatsen av MI:s rapport därför, tvärtemot promemorians påstående, måste vara att fler kvinnor än män kommer att påverkas av förslaget.

Därtill ska anmärkas att MI:s rapport inte redogör för förekomsten av konflikter med icke-kollektivavtalsbundna arbetsgivare, varför stor osäkerhet råder kring vilka andra grupper som faktiskt kommer att drabbas av lagförslaget.

Brister i utredningen

Det är SAC:s mening att promemorian är behäftat med följande brister. Bristerna är i sig skäl att avvisa lagförslaget.

Problemformulering

Varken i promemorian, parternas förslag eller SOU 2018:40 konkretiseras det problem som lagförslaget syftar till att åtgärda. Det som nämns är att stridsåtgärder förekommer gentemot arbetsgivare som har kollektivavtal samt i rättstvister. Hur vanliga dessa stridsåtgärder är, vilka närmare syften som ligger bakom, vad

som konkret uppnås och hur stor osäkerhet på arbetsmarknaden detta skapar är inte utrett.

Av MI:s rapport ovan framgår att denna typ av stridsåtgärder är ovanlig och drabbar få arbetsgivare. Därtill anger rapporten endast hur många varsel om stridsåtgärder som har lagts, inte hur många konflikter som verkligen har brutit ut.

Det är även värt att notera att Sverige ligger i botten jämfört med övriga nordiska länder när det gäller antalet förlorade dagar till arbetsmarknadskonflikter.

Arbetsgivare utan kollektivavtal

Medlingsinstitutets rapport *Förekomsten av konflikter på arbetsmarknaden i situationer där arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal* som ligger till grund för lagförslaget berör endast stridsåtgärder mot avtalsbundna arbetsgivare. Lagförslaget är bredare än så och inskränker även stridsåtgärder i individuella rättstvister även mot icke avtalsbundna arbetsgivare. Vilka konsekvenser som kan följa av en sådan inskränkning beaktas inte i promemorian.

Gränsdragningen mellan individuella och kollektiva rättstvister

Promemorians förslag inför en ny rättslig gränsdragning mellan individuella rättstvister och andra (förmodligen kollektiva eller fackliga) rättstvister. I denna del är kommentarerna till förslaget anmärkningsvärt vaga. Det är troligt att gränsdragningen kommer att ge upphov till oförutsedda konsekvenser.

I vilken utsträckning drabbas kvinnodominerade yrken

Som har anförts ovan har Medlingsinstitutets rapport uppenbarligen feltolkats beträffande hur lagförslaget kommer att drabba kvinnor. Det finns skäl att tro att kvinnor kommer att påverkas av förslaget i större utsträckning än män. Därtill är det oklart i vilken utsträckning kvinnor drabbas mer i situationer där kollektivavtal inte föreligger, vilket promemorian inte har beaktat.

I vilken utsträckning drabbas informella yrkesgrupper som domineras av rasifierade arbetare

Det ska understrykas att de branscher där förekomsten av konflikter på arbetsmarknaden i situationer där arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal är störst också är branscher som i större utsträckning präglas av fusk, svartarbete och informella ägar- och anställningsförhållanden. I dessa branscher, i synnerhet i dess mer informella ytterkanter, är rasifierade arbetare och migrantarbetare ofta en större del av arbetskraften.

Det är SAC:s erfarenhet av att verka i sådana branscher att arbetstagarnas situation är betydligt mer prekär och utsatt. Många gånger är rättsmedel i praktiken verkningslösa på grund av de informella förhållandena. Det är ofta oklart vem som faktiskt äger en verksamhet. Inte sällan används bulvaner i flera led för att dölja den underliggande ägarstrukturen.

I sådana situationer är stridsåtgärder, eller hotet om sådana, många gånger det enda verkningsfulla medlet för att vinna gehör för ett visst krav. Därför får för-

slaget om att inskränka rätten att vidta stridsåtgärder i rättstvister långtgående konsekvenser som överhuvudtaget inte beaktas i promemorian. Risken är att förslaget leder till ytterligare försämring av villkoren på arbetsmarknaden, vilket innebär ökad exploatering och mer diskriminering som främst drabbar redan utsatta rasifierade arbetare.

Stockholm som ovan



Frederick Batzler

Facklig samordnare



Marcia Escobar

Ledamot i SAC:s centralkommitté